

“KAJIAN TERHADAP PENGUKURAN GOVERNANCE (INDIKATOR DAN PRINSIP GOVERNANCE)”

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sejak tumbangnya rezim Orde Baru dan digantikan dengan gerakan reformasi, istilah *Good Governance* begitu populer. Hampir di setiap *event* atau peristiwa penting yang menyangkut masalah pemerintahan, istilah ini tak pernah ketinggalan. Bahkan dalam pidato-pidato, pejabat negara sering mengutip kata-kata di atas. Pendeknya *Good Governance* telah menjadi wacana yang kian populer di tengah masyarakat.

Walaupun kata *Good Governance* sering disebut pada berbagai event dan peristiwa oleh berbagai kalangan, pengertian *Good Governance* bisa berlainan antara satu dengan yang lain. Ada sebagian kalangan mengartikan *Good Governance* sebagai kinerja suatu lembaga, misalnya kinerja pemerintahan suatu negara, perusahaan atau organisasi masyarakat yang memenuhi prasyarat-prasyarat tertentu. Sebagian kalangan lain ada yang mengartikan *good governance* sebagai penerjemahan konkret demokrasi dengan meniscayakan adanya *civic culture* sebagai penopang sustanaibilitas demokrasi itu sendiri. Masih banyak lagi tafsiran *Good Governance* yang diberikan oleh berbagai pihak.

Konsep *Good Governance* sebenarnya telah lama dilaksanakan oleh semua pihak yaitu Pemerintah, Swasta dan Masyarakat, namun demikian masih banyak yang rancu memahami konsep Governance. Secara sederhana, banyak pihak menerjemahkan *governance* sebagai Tata Pemerintahan. Tata pemerintahan disini bukan hanya dalam pengertian struktur dan manajemen lembaga yang disebut eksekutif, karena pemerintah (*government*) hanyalah salah satu dari tiga aktor besar yang membentuk lembaga yang disebut *governance*. Dua aktor lain adalah *private sektor* (sektor swasta) dan *civil society* (masyarakat madani).

Karenanya memahami *governance* adalah memahami bagaimana integrasi peran antara pemerintah (birokrasi), sektor swasta dan *civil society* dalam suatu aturan main yang disepakati bersama. Lembaga pemerintah harus mampu menciptakan lingkungan ekonomi, politik, sosial budaya, hukum dan keamanan yang kondusif. Sektor swasta

berperan aktif dalam menumbuhkan kegiatan perekonomian yang akan memperluas lapangan kerja dan meningkatkan pendapatan, sedangkan *civil society* harus mampu berinteraksi secara aktif dengan berbagai macam aktifitas perekonomian, sosial dan politik termasuk bagaimana melakukan kontrol terhadap jalannya aktifitas-aktifitas tersebut.

United National Development Program (UNDP,1997) mendefinisikan *governance* sebagai “penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat. Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, mematuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka”. Selanjutnya berdasarkan pemahaman kita atas pengertian *governance* tadi maka penambahan kata sifat *good* dalam *governance* bisa diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik atau positif. Letak sifat baik atau positif itu adalah manakala ada pengaliran sumber daya secara maksimal dari potensi yang dimiliki dari masing-masing aktor tersebut atas dasar kesadaran dan kesepakatan bersama terhadap visi yang ingin dicapai. *Governance* dikatakan memiliki sifat-sifat yang *good*, apabila memiliki ciri-ciri atau indikator tertentu.

Kata *governance* sering dirancukan dengan *government*. Akibatnya, Negara dan pemerintah menjadi “korban utama”, bahwa pemerintah adalah sasaran nomor satu untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Badan-badan keuangan internasional mengambil prioritas untuk memperbaiki birokrasi pemerintahan di dunia Ketiga dalam skema *good governance* mereka.

Hingga saat ini istilah “*government*” dan “*governance*” seringkali dianggap memiliki arti yang sama yaitu cara menerapkan otoritas dalam suatu organisasi, lembaga atau negara. *Government* atau pemerintah juga adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. Sebenarnya “*governance*” dalam literatur administrasi dan ilmu politik sudah dikenal hampir selama 125 tahun yang lalu, sejak W.Wilson, menjadi Presiden USA ke 27, memperkenalkan bidang studi tersebut kurang lebih 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu, *governance* hanya digunakan dalam literatur politik dengan pengertian yang sempit. Wacana tentang “*governance*” diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia sebagai tata pemerintahan, penyelenggaraan pemerintahan atau pengelolaan pemerintahan, tata-

pamong baru muncul dua dasawarsa belakangan, terutama setelah berbagai lembaga donor internasional menetapkan “*good governance*” sebagai persyaratan utama untuk setiap program bantuan mereka. Para pakar dan praktisi administrasi negara Indonesia, istilah “*good governance*” telah diterjemahkan dalam berbagai istilah, misalnya, penyelenggaraan pemerintahan yang amanah (Bintoro Tjokroamidjojo, 2000), tata pemerintahan yang baik (UNDP), pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab (LAN), dan ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih (*clean government*). Bahkan pada tahun 1992, ada lembaga internasional Eropa telah menggunakan keruntuhan Soviet, sebagai momentum untuk membenarkan sistem ideologi liberal yang intinya adalah: (1) menjunjung tinggi nilai-nilai HAM khususnya hak dan kebebasan individu, (2) demokrasi, (3) penegakan *Rule of Law*, (4) pasar bebas dan (5) perhatian terhadap lingkungan. Sejak itu pula *good governance* di negara penerima bantuan dijadikan salah satu persyaratan oleh lembaga penyedia keuangan internasional.

Ada tiga pilar utama yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yakni: Negara/pemerintah (*the state*), masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil (*civil society*), dan pasar atau dunia usaha. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinergik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.

Beberapa tahun terakhir ini terjadi pertumbuhan yang luar biasa dalam indikator kuantitatif tentang tata kelola (*governance*). Bahkan, indikator-indikator ini telah menjadi industri pertumbuhan itu sendiri. Estimasi berbeda, tetapi ada sekitar lebih dari 150 indikator tersebut dikembangkan oleh organisasi internasional, lembaga penelitian dan organisasi swasta. Pertumbuhan fenomenal indikator pemerintahan sebagian didorong oleh meningkatnya permintaan indikator oleh para peneliti dan pembuat kebijakan.

Penggunaan indikator tersebut dalam riset ekonomi dan kebijakan telah menjadi lebih populer setelah karya awal Stephen Knack dan Philip Keefer (2000), yang mempopulerkan solusi menggunakan langkah-langkah seperti *International Country Risk Guide (ICRG)* indikator, yang dikembangkan oleh lembaga pemeringkat Risiko Kredit (*Credit risk rating agencies*). Seringkali tujuannya adalah untuk memberikan petunjuk pada efisiensi ekonomi, otoritas politik dan administrasi di dalam negeri untuk kepentingan investor asing. Indikator ini dikembangkan oleh lembaga pemeringkat kredit kemungkinan untuk memandu investor asing.

Sama seperti konsep tata pemerintahan yang luas, indikator yang mengukur juga bervariasi. Sekarang ada beragam indikator mengukur *governance* seperti *corruption, civil liberties, ethnic conflict, rule of law, effectiveness of judiciary, and bureaucratic delays* (Adeel Malik, 2002). Ada beberapa indikator lain cenderung untuk mengukur efektivitas pemerintah melalui pengaturan kelembagaan yang tepat, seperti ukuran dan struktur administrasi publik dan berbagai karakteristik struktur politik.

Ada beberapa fitur lain yang membedakan indikator *governance*, selain dari pendekatan khusus yang digunakan untuk mengukur kinerja pemerintah. Indikator berbeda antara berbagai Negara disebabkan oleh jangka waktu untuk ketersediaan statistik, metodologi yang tepat dari indikator (misalnya, ahli survei, jajak pendapat, dan sebagainya), Diperlukan penelitian untuk mengukur ketelitian Pemerintah secara transparansi serta keterulangan/ketangguhan dari indikator *governance*. Dalam hal apapun, indikator yang berbeda akan menimbulkan dilema pilihan yang nyata untuk peneliti. Diharapkan nantinya akan diperoleh indikator dan prinsip *governance* yang lebih baik bagi negara kita. Apakah tata kelola pemerintahan selama ini dipandang belum baik disebabkan oleh kurang tepatnya penentuan prinsip dan indikator *governance* (dalam pengukuran *governance*)? Untuk itulah peneliti tertarik untuk meneliti mengenai indikator dan prinsip *governance* yang nantinya dapat digunakan sebagai pertimbangan bagi pemerintah dalam menetapkan *governance* yang sesuai dengan ideologi negara kita.

1.2. Permasalahan

Rumusan masalah yang akan diteliti berdasarkan latar belakang penelitian di atas adalah :

- a. Indikator dan prinsip apa saja yang dapat dipergunakan untuk mengukur *governance* sebuah tata pemerintahan?
- b. Bagaimanakah indikator dan prinsip *governance* dalam pengukuran *governance* yang telah diterapkan di Indonesia?

1.3. Tujuan penelitian

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan, penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memperoleh gambaran indikator-indikator dan prinsip dari *governance* yang tepat dalam pengukuran *governance* di Indonesia yang dapat dijadikan masukan bagi pemerintah dalam mewujudkan *good governance*.

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk menganalisis :

- a. Indikator dan prinsip *governance* dalam pengukuran *governance* yang telah diterapkan di Indonesia
- b. Menemukan alternatif indikator dan prinsip-prinsip *governance* yang tepat dalam mengukur *governance*

1.4. Manfaat Penelitian

Dengan tercapainya tujuan penelitian, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

- a. Bagi pemerintah, sebagai masukan dalam mewujudkan *good governance*.
- b. Bagi peneliti berikutnya dapat dijadikan sebagai salah satu informasi tambahan yang akan meneliti tentang pengukuran *governance*.

II. KAJIAN TEORI

2.1. Teori *Governance*

Teori *Governance* dikemukakan oleh Stoker (1998) dalam *International Social Science Journal* dengan judul “*Governance as Theory: Five Propositions.*”. Stoker (1998) mengemukakan bahwa :

Governance refers to the development of governing styles in which boundaries between and within public and private sectors have become blurred. The essence of governance is its focus on mechanisms that do not rest on recourse to the authority and sanctions of government...,Governance for (some) is about the potential for contracting, franchising and new forms of regulation. In short, it is about what (some) refer to as the new public management. However,

governance, ...is more than a new set of managerial tools. It is also about more than achieving greater efficiency in the production of public services (1998, p. 17-18).

Menurut Stoker (1998) *governance* merupakan perkembangan dari gaya pemerintahan, yang mana batas antara sektor publik dan sektor swasta sudah kabur. Esensi *governance* difokuskan pada mekanisme yang tidak bergantung pada penggunaan otoritas dan sanksi dari pemerintah, *governance* merupakan bentuk baru dari peraturan menuju *New Public Management* (NPM). *Governance* merupakan lebih dari satu set alat manajerial untuk mencapai pelayanan publik yang lebih baik.

Hal ini sejalan dengan pendapat Peters dan Pierre (1998) yang mengatakan bahwa *governance* adalah proses, sementara *New Public Management* (NPM) adalah hasil. Stoker (1998) mengemukakan lima proposisi untuk merumuskan pemahaman tentang isu-isu kritis bahwa teori pemerintahan akan membantu menjawab masalah krusial, yaitu:

1. *Governance refers to institutions and actors from within and beyond government. (But there is a divorce between the complex reality of decision-making associated with governance and the normative codes used to explain and justify government).*
2. *Governance identifies the blurring of boundaries and responsibilities for tackling social and economic issues. This shift in responsibility goes beyond the public-private dimension to include notions of communitarianism and social capital. (However, blurring of responsibilities can lead to blame avoidance or scapegoating).*
3. *Governance identifies the power dependence involved in the relationships between institutions involved in collective action.*
4. *Governance is about autonomous self-governing networks of actors. (The emergence of self-governing networks raises difficulties over accountability).*
5. *Governance recognizes the capacity to get things done which does not rest on the power of government to command or use its authority. (But even so, government failures may occur.)*

Dilema pemerintahan dalam konteks ini adalah bahwa ada masalah besar dengan resiko yang sangat nyata atas kegagalan kepemimpinan, perbedaan antara mitra kunci dalam jadwal dan prioritas tujuan dan konflik sosial, yang dapat menyebabkan kegagalan pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa tantangan dalam desain institusi publik dapat diatasi sebagian oleh ketokohan, kepekaan terhadap kompleksitas, motivasi, keragaman dan keikutsertaan masyarakat (Stoker, 1998). Peters dan Pierre (1998) mengemukakan bahwa *governance* adalah menjaga sumber daya sektor publik

di bawah kontrol politik dan mengembangkan strategi untuk mempertahankan kapasitas pemerintah.

2.2. Sejarah kelahiran *Governance*

Konsep *good governance* bukanlah hal baru, keberadaannya bersamaan dengan peradaban manusia, bahkan pada zaman pemerintahan Cina Kuno (202 SM-219M) konsep pemerintahan yang baik merupakan salah satu doktrin *Confusius* yang kemudian menjadi konstitusi Chow. Istilah *governance* berasal dari bahasa Yunani “*kybernan*” dan “*kybernetes*” yang artinya mengendalikan atau mengendarai sesuatu.

Konsep *good governance* pada awalnya merupakan istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis. Istilah ini mulai populer ketika badan-badan internasional dalam bidang moneter mempersyaratkan adanya suatu pemerintahan yang baik (*good governance*), agar lembaga-lembaga moneter tersebut dapat memberikan bantuan.

Lembaga internasional yang mengawali mempopulerkan istilah *governance* adalah Bank Dunia melalui publikasinya yang diterbitkan pada tahun 1991 berjudul *Governance Development*, berikutnya diikuti oleh Asian Development Bank (ADB) yang sejak tahun 1995 telah memiliki *policy paper* bertajuk *Governance Sound Development Management*. ADB mengartikulasikan empat elemen esensial dari *good governance*, yaitu : *accountability*, *participation*, *predictability* dan *transparency*. UNDP kemudian membuat definisi yang lebih ekspansif *governance* meliputi : pemerintah, sektor swasta, dan civil society dan interaksi antara ketiganya.

Paul Streeten dalam tulisannya yang berjudul “*Good Governance : Hystori And Development of The Concept*” menyatakan persyaratan *good governance* sebagai salah satu kriteria dalam menggulirkan bantuannya oleh lembaga-lembaga internasional tersebut muncul sejak berakhirnya perang dingin dimana terjadi perubahan kekuatan konstelasi politik dunia, yang berpengaruh juga terhadap kebijakan pemberian bantuan kepada negara-negara penerima, yang dahulunya bantuan diarahkan pada permasalahan-permasalahan fundamental kemanusiaan seperti kemiskinan, keterbelakangan pendidikan meluas kepada isu-isu yang berkembang pada saat itu antara lain isu lingkungan hidup, hak asasi manusia, demokrasi dan *good governance*.

2.3. Pengertian *Governance*

Good governance merupakan *issue* yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini (LAN,2000:5). *Governance* dapat diartikan sebagai cara mengelola urusan-urusan publik. Lebih lanjut, menurut Rosenbloom, David H et al. (2005:517): “*Poor performance is a potential problem, but three other types of violation of public administrator’s public have been of greater concern in etics and accountability. These are misconception of the public interest, corruption, and subversion*”.

Dari ungkapan di atas, dapat dipahami bahwa pemerintahan yang baik dan rendahnya kinerja pemerintah merupakan tuntutan keadaan sejalan dengan berbagai krisis yang dialami, mulai dari krisis moneter, krisis ekonomi, sampai dengan krisis multi dimensi yang melanda negara kita pada tahun 1997/1998 yang lalu, yang dampaknya masih kita rasakan sampai hari ini, telah mendorong semangat pemerintah selaku penyelenggara negara untuk mengatasinya setahap demi setahap agar dampak negatif yang berkepanjangan dapat diatasi.

Asian Development Bank (ADB) (1995) mendefinisikan *Governance* (pemerintahan) sebagai penyelenggaraan pemerintahan dengan mengartikulasikan akuntabilitas, partisipasi, transparansi dan prediksibilitas dapat diperkirakan dengan jelas.

World Bank (1997), mendefinisikan *governance* sebagai “*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*”

United Nation Development Program (UNDP) (1997) mendefinisikan *Governance* (pemerintahan) sebagai “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels*”.

World Bank lebih menekankan pada cara pemerintah mengelola sumber daya sosial dan ekonomi untuk kepentingan pembangunan masyarakat, sedangkan UNDP lebih menekankan aspek politik, ekonomi dan administratif dalam pengelolaan keuangan negara.

Governance mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Berdasarkan definisi *governance* menurut UNDP, dapat diketahui bahwa *governance* memiliki tiga kaki (*tree legs*), yaitu *politic*, *economic*, dan *administrative*. *Political governance* mengacu pada proses-proses pembuatan keputusan kebijakan (*policy/strategy formulation*), luasnya kewenangan dan legitimasi yang didapat dari proses politik yang demokratis. *Economic governance* mengacu pada proses pembuatan keputusan di bidang ekonomi yang berimplikasi pada masalah pemertaan, penurunan kemiskinan dan peningkatan kualitas hidup. *Administrative governance* mengacu pada system implementasi kebijakan. Pelayanan publik yang efisien dan akuntabel oleh birokrasi yang kompeten untuk mendesain dan mengimplementasikan program, serta pengelolaan kepentingan publik.

Berdasarkan beberapa definisi mengenai *governance* dapat diketahui bahwa institusi dari *governance* meliputi tiga domain/sektor yang saling bersinergi meliputi *state* (negara atau pemerintah), *private sektor* (sektor swasta atau dunia usaha) dan *civil society* (masyarakat sipil) dan menjalankan fungsinya masing-masing.

Institusi pemerintah/negara bertugas menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menyediakan lapangan kerja dan penghasilan, sedangkan masyarakat sipil berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik termasuk mengajak/memotivasi kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi, sosial, dan politik.

Good governance sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik. *Good* dalam *governance* mengandung dua pengertian (BPKP, 2002:6) yaitu: (1) nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam mencapai tujuan nasional untuk kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; (2) aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efisien dan efektif dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.

Soepomo (2000:143) menjelaskan istilah *good governance* adalah pemerintahan yang baik dalam melaksanakan tugas-tugas yang diembannya dan berakuntabel terhadap publik secara profesional, transparan, bertanggung jawab dan adil. Selanjutnya dijelaskan untuk mewujudkannya jalan yang ditempuh adalah memberantas KKN dan memperbaiki kinerja pemerintah.

Governance, yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan, adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat (UNDP, 2000). Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses dan lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka, menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.

Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sector negara dan sector non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif (Ganie dkk, 2000). Definisi ini mengasumsikan banyak aktor yang terlibat dimana tidak ada yang sangat dominan yang menentukan gerak aktor lain. Pesan pertama dari terminologi *governance* membantah pemahaman formal tentang bekerjanya institusi-institusi negara. *Governance* mengakui bahwa di dalam masyarakat terdapat banyak pusat pengambilan keputusan yang bekerja pada tingkat yang berbeda.

Meskipun mengakui ada banyak aktor yang terlibat dalam proses sosial, *governance* bukanlah sesuatu yang terjadi secara *chaotic, random* atau tidak terduga. Ada aturan-aturan main yang diikuti oleh berbagai aktor yang berbeda. Salah satu aturan main yang penting adalah adanya wewenang yang dijalankan oleh negara. Tetapi harus diingat, dalam konsep *governance* wewenang diasumsikan tidak diterapkan secara sepihak, melainkan melalui semacam konsensus dari pelaku-pelaku yang berbeda. Oleh sebab itu, karena melibatkan banyak pihak dan tidak bekerja berdasarkan dominasi pemerintah, maka pelaku-pelaku diluar pemerintah harus memiliki kompetensi untuk ikut membentuk, mengontrol, dan mematuhi wewenang yang dibentuk secara kolektif.

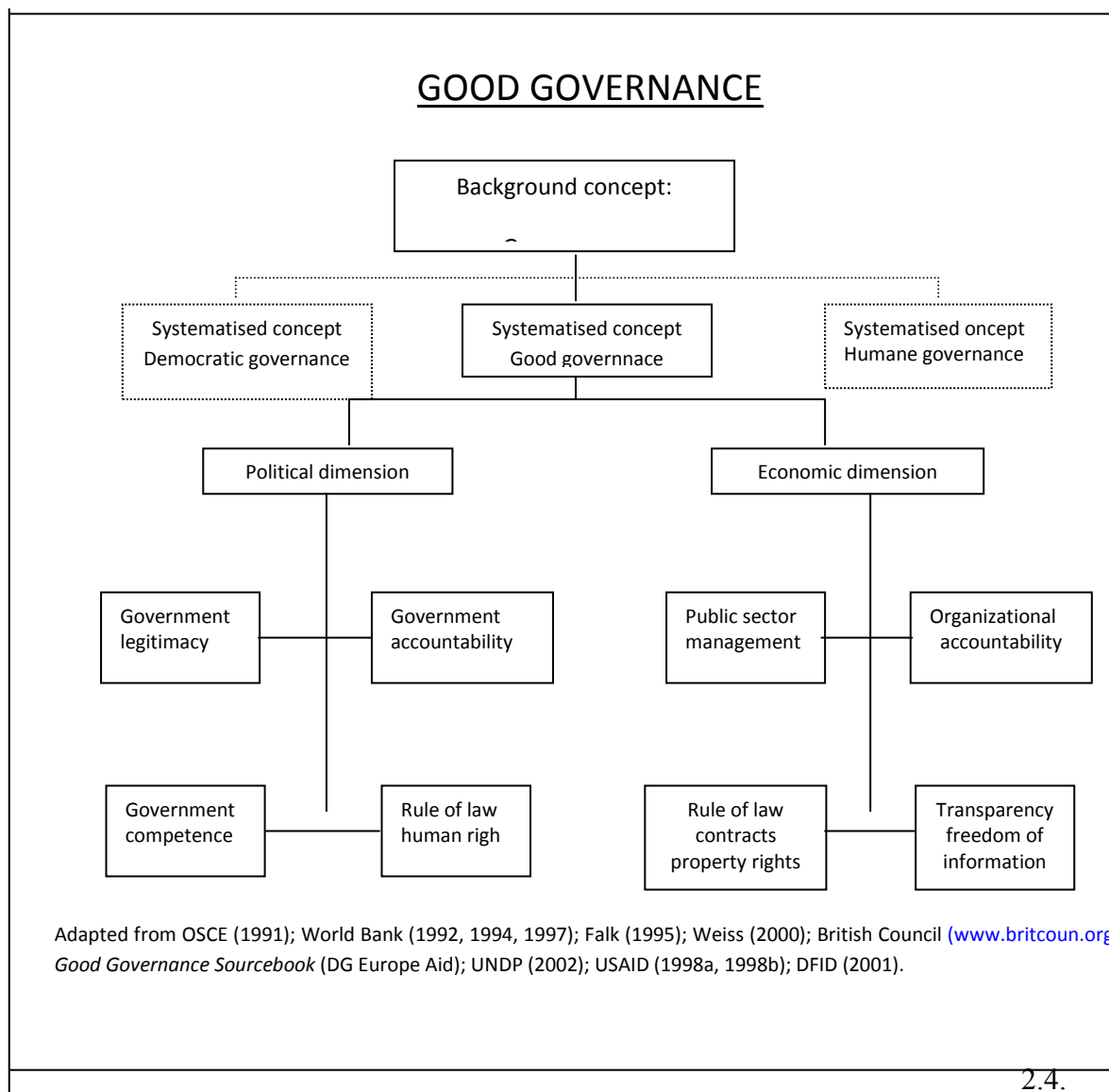
Lebih lanjut, disebutkan bahwa dalam konteks pembangunan, definisi *governance* adalah “mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial untuk tujuan pembangunan”, sehingga *good governance*, dengan demikian, “adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang substansial dan penerapannya untuk menunjang pembangunan yang stabil dengan syarat utama efisien) dan (relatif) merata.”

Menurut Todd Landman and Julia Häusermann (2003) dalam “*Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on*

Democracy and Good Governance“, bahwa konsep Governance meliputi : dimensi politik dan dimensi ekonomi. Dapat dilihat di gambar di bawah ini:

Gambar 2.1

Graphical representation of good governance



Karakteristik *Good Governance*

Kunci utama memahami *good governance* adalah pemahaman atas prinsip-prinsip di dalamnya. Bertolak dari prinsip-prinsip ini akan didapatkan tolak ukur kinerja suatu pemerintahan. Baik-buruknya pemerintahan bisa dinilai bila ia telah bersinggungan dengan semua unsur prinsip-prinsip *good governance*. Menurut UNDP (LAN & BPKP, 2007), prinsip-prinsip *good governance* adalah :

1. *Participation*
2. *Rule of law*
3. *Transparency*
4. *Responsiveness*
5. *Consensus orientation*
6. *Equity*
7. *Effectiveness and efficiency*
8. *Accountability*
9. *Strategic vision*

Kesembilan karakteristik tersebut di atas saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung-jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat (*society*).

Menurut UNIFEM (2005) karakteristik *good governance* adalah *participation, accountability and transparency*. ADB menjelaskan bahwa *good corporate governance* mengandung empat nilai utama yaitu, *accountability, transparency, predictability dan partisipation*. Menurut Mardiasmo (2004:25) dari kriteria *good governance* di atas yang dapat diperankan oleh akuntansi sektor publik adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money (economy, efficiency dan effectiveness)*.

Menurut OECD kriteria *good governance* terdiri dari: *fairness, transparency, accountability, responsibility* (Sukrisno Agoes, 2004). OECD merupakan organisasi internasional yang memiliki kepentingan untuk memajukan praktik manajemen publik di negara-negara berkembang. OECD memiliki konsep yang tidak jauh berbeda dengan konsep *New Public Management (NPM)* maupun *reinventing government* menurut David Osborne (1992). Konsep NPM adalah bahwa agar organisasi sektor publik bisa meningkatkan kinerjanya, maka sektor publik harus mengadopsi praktek manajemen yang lebih maju di sektor swasta tersebut ke dalam organisasi sektor publik (Mahmudi, 2005:48-51).

Menurut Bank Dunia (Bintoro Tjokroamidjojo, 2000) terdapat empat prinsip penting *good governance* yaitu *transparensy, accountability, predictability* yang sama dengan *rule of law dan participation*. Tiga pilar utama *good governance* menurut BPK (2003) yaitu (1) Transparansi (*transparency*); (2) Akuntabilitas (*accountability*); dan (3) Partisipasi (*participation*) yang akan diuraikan satu persatu sebagai berikut:

2.5. Penelitian terdahulu

Penelitian mengenai indikator governance antara lain:

No	Authors/Source	Methodology	Summary of findings
1	Ades, Alberto and Rafael di Tella. 1996. 'The causes and consequences of corruption: A review of recent empirical contributions.' <i>IDS Bulletin</i> 27(2).	Review of empirical contributions of causes and effects of corruption	Corruption negatively affects investment, and corruption is associated with the lack of competition in the product market and with less independent judicial systems.
2	Ades, Alberto and Rafael Di Tella. 1999. 'Rents, competition, and corruption.' <i>American Economic Review</i> 89: 982-993.	Explore the hypothesis that level of rents and market structure determine corruption by constructing a simple model of corruption inspired by compensation theory. Present suggestive evidence on the general structure of corruption regressions and empirically study the causes of corruption.	Countries where firms enjoy higher rents tend to have higher corruption levels. Corruption is higher in countries where domestic firms are sheltered from foreign competition, with economies dominated by a few number of firms, or where antitrust regulations are not effective in preventing anticompetitive practices.
3	Alesina, Alberto et. al. 1996. 'Political instability and economic growth.' <i>Journal of</i>	Investigate a relationship between political instability and per capita GDP growth in a sample of 113 countries for the period 1950-1982.	In countries and time periods with a high propensity of a government collapse, growth is significantly lower than otherwise.

	<i>Economic Growth</i> <i>1(June)</i>	<i>Political instability is defined as the propensity of a government collapse. Estimate a model where political instability and economic growth are jointly determined.</i>	
4	<i>political economy of high and low growth. ' Annual World Bank Conference on Development Economics 1997. Washington, D.C.: The World Bank.</i>	<i>Institutional quality is measured by bureaucratic efficiency, absence of corruption, protection of property rights, and the rule of law. Ordinary least squares, seemingly un-related regressions, and threestage least squares procedures are employed to demonstrate the link between institutions and growth.</i>	<i>Institutional quality, political stability, and civil and economic liberties are important for growth. Government consumption is particularly harmful in countries with weak institutions, where it does not seem to improve social indicators or reduce poverty or income inequality</i>
5	<i>Banerjee, Ahijit. 1997. 'A theory of misgovernance.' Quarterly Journal of Economics 112: 1289-1332.</i>	<i>Develops a three-agent model consisting of the government, bureaucrats, and the people outside.</i>	<i>Red tape, corruption, and lack of incentives in government bureaucracies can be explained by two factors: the fact that overnments often act precisely in situations where markets fail and the presence of agency problems within the government. These problems are exacerbated at low levels of development and in bureaucracies dealing with poor people.</i>
6	<i>Beck, Thorsten et al. 2000. 'New tools and tests in comparative political economy: The database of political institutions.' World Bank Policy Research Working Paper 2283. Washington, D.C.</i>	<i>Introduction of a large new crosscountry database on political institutions. Summary and comparison of key variables, which include measures of tenure, stability and checks and balances; identification of parties with the government coalition or the opposition; and ragmentation of opposition and government parties in legislatures.</i>	<i>Doesn't find the result robust enough that democracy is more likely to survive under parliamentary governments than presidential systems. Raises further puzzle for future research.</i>

7	<p><i>Broadman, Harry G. and Francesca Recanatini. 2000. 'Seeds of corruption: Do market institutions matter?' World Bank Policy Research Working Paper 2368. Washington, D.C.</i></p>	<p><i>Presents an analytical framework to examine role of market institutions in rent seeking.</i></p>	<p><i>Provides preliminary evidence on the link between the development of market institutions and incentives for corruption.</i></p>
	<p><i>Brunnetti, Aymo, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder. 1997. 'Institutional obstacles of doing business: Region-by-region results from a worldwide survey of the private sector. World Bank Policy Research Working Paper 1759. Washington, D.C.: The World Bank.</i></p>	<p><i>Survey of business establishments around the world to construct an index of the 'credibility of rules', composed of 'the predictability of rule making, subjective perceptions of political instability, security of persons and property, predictability of judicial enforcement, and corruption.' Cross-firm and crosscountry regressions are used to test the relationship between the credibility index and economic growth.</i></p>	<p><i>Credibility promotes investment and economic growth</i></p>
	<p><i>Burnside, Craig and David Dollar. 1998. 'Aid, policies, and growth.' World Bank Policy Research Working Paper 1777. Washington, D.C.: The World Bank.</i></p>	<p><i>Panel regressions measuring the relationships between aid, policies, and growth for 56 countries over six four-year time periods</i></p>	<p><i>Aid has a positive impact on growth in developing countries with good fiscal, monetary, and trade policies. Aid does not appear to affect policies systematically either positively or negatively.</i></p>
	<p><i>Burnside, Craig and David Dollar. 1998. 'Aid, the incentive regime, and poverty reduction.' World Bank Policy Research Working Paper 1937.</i></p>	<p><i>Panel regressions explaining the impact of aid on growth in developing countries. Indicators include both macro and micro dimensions: decline in infant mortality, initial conditions, growth</i></p>	<p><i>Aid spurs growth and poverty reduction only in a good policy environment. In developing countries with weak economic management, there is no relationship between aid and</i></p>

	<i>Washington, D.C.: The World Bank.</i>	<i>of per capita income, government consumption, aid/GNP.</i>	<i>change in infant mortality in cases which a recipient has a relatively good management.</i>
	<i>Campos, Nauro F. 2000. 'Context is everything: Measuring institutional change in transition economies.' World Bank Policy Research Working</i>	<i>Presents measures to map institution building. Collects data and constructs indicators for five institutional dimensions: accountability of the executive, quality of the bureaucracy, rule of law, character of policymaking process, and strength of civil society.</i>	<i>In its effects on per capita income and school enrollment, rule of law turns out to be the most important institutional dimension. In terms of life expectancy, however, bureaucratic quality plays the. Washington, D.C. most crucial role. Moreover, institutions are not immutable: they do change over time.</i>
	<i>Chong, Alberto and Cesar Calderon. 1997. 'Empirical tests on the causality and feedback between institutional measures and economic growth.' Mimeograph. The World Bank, Washington, D.C.</i>	<i>Geweke decomposition is used to test the causality and feedback between institutional measures (such as contract enforceability, nationalization potential, infrastructure quality, bureaucratic delays, and a composite index of the above four) and economic growth.</i>	<i>Improving institutional development promotes economic growth in developing countries.</i>
	<i>Chong, Alberto and Cesar Calderon. 1997. 'Institutional change and poverty, or why is it worth it to reform the state?' Mimeograph. The World Bank, Washington, D.C.</i>	<i>Cross-country regressions using measures of risk of expropriation, risk of contract repudiation, law and order, corruption in government and quality of bureaucracy for institutional development, and measures proposed by Foster-Greer-Thorbecke for poverty</i>	<i>Improvements in institutional efficiency reduce the degree, severity, and incidence of poverty.</i>

III. METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan studi deskriptif. Jenis ini adalah dimana data yang berkaitan dengan masalah penelitian yang berasal dari buku-buku, jurnal-jurnal serta

sumber lainnya yang mendukung penelitian ini. Dalam penelitian ini terdapat upaya mendeskripsikan, mencatat dan meninterpretasikan kondisi sekarang kemudian melakukan evaluasi dan mencari solusi permasalahan.

3.2. Jenis data

Jenis data yang digunakan penulis terdiri dari data sekunder yaitu data yang diperoleh dari literatur-literatur berupa jurnal, buku dan sumber kepustakaan lainnya yang mendukung pembahasan dalam penelitian ini.

3.2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam proses penelitian dan penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode pendekatan dalam pengumpulan data dan keterangan yang berkaitan dengan judul skripsi yaitu: teknik studi literatur, yaitu mengumpulkan data dengan membaca dan mempelajari teori-teori dan literatur-literatur yang berkaitan governance.

3.3. Metode Penganalisaan Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode analisis deskriptif yaitu metode dengan menyusun data yang diperoleh kemudian diinterpretasikan dan dianalisis sehingga memberikan informasi bagi pemecahan masalah yang dihadapi.

IV. PEMBAHASAN

4.1. Teknik Penentuan Indikator *Governance*

Metodologi dan implementasi dari banyak indikator ini tidak selalu jelas diartikulasikan dan bervariasi dari indikator untuk indikator. indikator subjektif mungkin juga terlalu dipengaruhi oleh ideologi para editor, jika organisasi non-profit dan lembaga pemeringkat kredit. Tapi masalah pengukuran tidak unik untuk indikator subjektif saja. Tujuan indikator, seperti remunerasi masyarakat yang rentan terhadap masalah metodologis yang serius. Data pendapatan dari masyarakat tidak selalu memperhitungkan manfaat non-upah, yang sangat bervariasi di seluruh negara dan mungkin perbedaan besar dalam jumlah kompensasi. Selain itu, data ini dipenuhi dari sumber dalam negeri, di mana definisi variabel dan kualitas data sangat bervariasi.

Kesulitan membandingkan kesenjangan data antar negara dan sejauh mana perbandingan indikator tata negara tertentu dipertanyakan. Dengan demikian, membandingkan sejumlah negara dapat menjadi latihan kontroversial. Dalam sebuah

makalah Kaufmann et al. (1999a) menawarkan sebuah pendekatan alternatif untuk merancang "pengelompokan kategoris luas yang mengidentifikasi kerentanan indikator yang diberikan. Mereka menunjukkan bahwa margin kesalahan untuk tiap negara pada sejumlah besar indikator subjektif dapat bervariasi, menyiratkan kesia-siaan merambah pada perbandingan tertentu.

Setidaknya ada lima cara yang berbeda untuk menilai efektivitas indikator tata kelola, yaitu:

1. *Relation with particular institutions*: This concerns the manner in which indicators implicate particular institutions. These indicators can help identify the institutional channel through which government performance is affected.
2. *Relation with outcomes*: This refers to the degree of specificity with which indicators relate to the outcomes of good governance (such as poverty reduction).
3. *Replicability and transparency*: This relates to the ease with which indicators can be replicated and their methodology and implementation accessed.
4. *Quality and accuracy of indicators*: This corresponds to indicators that measure more accurately the underlying concept and use high quality data.
5. *Data coverage*: this relates to coverage of the indicators over time and across countries. (Knack and Manning; 2000).

Walaupun beberapa teknik dapat digunakan untuk indikator tata kelola, secara singkat dapat dipertimbangkan tiga teknik utama, yaitu:

1. *Unobserved Components Model*

Dengan menggunakan data dari 170 negara selama periode 1997-1998, Kaufmann dan rekan (1999) melakukan latihan agregasi menggunakan model komponen tanpa diketahui. Mereka menggunakan satu set indeks yang lebih luas untuk membentuk enam indikator komponen: suara dan akuntabilitas, stabilitas politik, efektivitas pemerintah, beban regulasi, penegakan hukum dan korupsi control (*voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory burden, rule of law, and control of corruption*). Kesimpulan utama mereka adalah bahwa indikator pemerintahan "global" adalah tidak tepat margin kesalahan untuk setiap negara dan interval kepercayaan yang besar. Ini adalah korelasi yang kuat meskipun diamati pada indikator pemerintahan. Ini tingkat tinggi ketidakakuratan indikator pemerintahan berarti bahwa sulit untuk menentukan peringkat negara-negara pada tingkat pemerintahan. Itu bisa terjadi pada kelompok besar (tinggi, sedang dan rendah), di terbaik

2. *Latent Variable Method*

Temple (1999) menyarankan cara alternatif adalah cara yang menjanjikan untuk menggabungkan indikator menggunakan metode laten variabel, dan kemudian menguji kekokohan langkah-langkah umum. " Pengaruh politik dan sosial terhadap pertumbuhan dapat dimodelkan sebagai variabel laten terkait dengan berbagai faktor yang dapat diamati.

3. *Principal Components Analysis*

Tingkat korelasi yang tinggi antara berbagai indikator prosedur terkenal. Analisis komponen utama adalah sebuah metode sederhana untuk mengidentifikasi jumlah variasi dapat diatribusikan dengan suatu indikator tertentu. Indeks komponen yang berbeda ditambahkan dengan beban yang tidak diketahui. Komponen utama telah diabaikan dalam literatur, namun menawarkan potensi besar untuk merangkum informasi indikator dari berbagai sumber. (Adeel Malik; 2002)

Penggunaan indikator tersebut dalam riset ekonomi dan kebijakan telah menjadi lebih populer setelah karya awal Stephen Knack dan Philip Keefer, yang mempopulerkan solusi menggunakan langkah-langkah seperti *International Country Risk Guide (ICRG)* indikator, yang dikembangkan oleh lembaga pemeringkat Risiko Kredit (*Credit risk rating agencies*). Seringkali tujuannya adalah untuk memberikan petunjuk pada efisiensi ekonomi, otoritas politik dan administrasi di dalam negeri untuk kepentingan investor asing. Indikator ini dikembangkan oleh lembaga pemeringkat kredit kemungkinan untuk memandu investor asing.

Pada konsep tata pemerintahan yang luas, indikator yang mengukur bervariasi. Sekarang ada beragam indikator mengukur *governance* seperti *corruption, civil liberties, ethnic conflict, rule of law, effectiveness of judiciary, and bureaucratic delays* (Adeel Malik, 2002). Ada beberapa indikator lain cenderung untuk mengukur efektivitas pemerintah melalui pengaturan kelembagaan yang tepat, seperti ukuran dan struktur administrasi publik dan berbagai karakteristik struktur politik.

Ada beberapa fitur lain yang membedakan indikator *governance*, selain dari pendekatan khusus yang digunakan untuk mengukur kinerja pemerintah. Indikator berbeda antara berbagai Negara disebabkan oleh jangka waktu untuk ketersediaan statistik, metodologi yang tepat dari indikator (misalnya, ahli survei, jajak pendapat, dan sebagainya.). Adeel Malik (2002) mencoba mengukur ketelitian Pemerintah, dan secara

transparansi serta keterulangan/ketangguhan dari indikator. Dalam hal apapun, indikator yang berbeda akan menimbulkan dilema pilihan yang nyata untuk peneliti. Diharapkan nantinya akan diperoleh indikator yang lebih baik bagi negara kita.

Adeel Malik (2002) telah meneliti dengan cara membahas berbagai permasalahan yang melekat dalam penggunaan indikator *governance* tersedia secara luas dan kemudian dilanjutkan membahas pendekatan yang ditawarkan untuk mengurangi beberapa kekurangan data.

a. *Country coverage*

Cakupan di seluruh negara sangat bervariasi antara indikator yang berbeda. Lingkup negara terbatas mengurangi potensi kegunaan indikator ini dalam masalah pemerintahan. Indikator negara-negara yang cakupannya tidak cukup dapat menimbulkan kesulitan yang signifikan dalam membangun hubungan yang bermakna antara elemen *governance* dan variabel lainnya. Cakupan Data untuk negara merupakan isu penting, secara khusus banyak masalah peringkat lintas negara dan perbandingan yang berakibat terhadap ukuran sampel yang lebih kecil.

b. *Coverage over time*

Ketersediaan indikator dengan cakupan waktu yang cukup adalah penting untuk interpretasi ekonometrik terbaik, untuk mengetahui pengaruh faktor kelembagaan. Hal ini juga berguna untuk mengukur kinerja negara dari waktu ke waktu, baik secara individu maupun dalam kaitannya dengan negara-negara lain. Data time series pada pemerintahan diperlukan untuk menentukan apakah disfungsi kelembagaan di negara berkembang adalah sementara atau fungsi kontinu. Hal ini penting untuk menguji tren sebagai indikator pemerintahan dapat secara signifikan dipengaruhi oleh peristiwa yang baru.

c. *Accuracy of indicators*

Indikator pemerintahan, terutama yang didasarkan pada penilaian subjektif, tidak dapat secara akurat mengukur konsep yang mendasarinya. Secara khusus, indikator subjektif pada umumnya berdasarkan survei para ahli, investor atau masyarakat umum yang tidak hanya dapat dipengaruhi oleh peristiwa politik akhir-akhir ini dan langkah-langkah pertumbuhan ekonomi tetapi juga tunduk pada pengaruh negara. Ada keraguan bahwa nilai-nilai individu mungkin tidak secara akurat mencerminkan kondisi sebenarnya pemerintahan di suatu negara tertentu. Oleh karena itu, sulit untuk

memisahkan dimensi pengelolaan perkembangan politik dan ekonomi baru-baru ini. Lebih khusus, penilaian subyektif dipengaruhi oleh kejadian terakhir tidak banyak membantu dalam menentukan arah hubungan sebab akibat antara lembaga dan kinerja ekonomi.

4.2. Indikator Governance pada Berbagai Negara di Dunia

Beberapa indikator governance yang digunakan di berbagai negara antara lain dapat dilihat di tabel 4.1. di bawah ini:

Tabel 4.1

Selected Governance Indicators

<i>Indicator source</i>	<i>Underlying governance concept</i>	<i>Methodology</i>	<i>Country coverage</i>	<i>Period covered</i>
<i>Political Risk Services/ International Country Risk Guide (ICRG) (www.prsgroup.com) quality</i>	<i>Corruption in government; Law and order; and bureaucratic</i>	<i>Experts</i>	<i>130</i>	<i>1982</i>
<i>Business Environmental Risk Intelligence (BERI)</i>	<i>Bureaucratic delays; Contract enforceability Nationalization risk; Policy stability</i>	<i>Experts</i>	<i>50 (mostly developed)</i>	<i>Early 1970s</i>
<i>Heritage Foundation (www.heritage.org)</i>	<i>Property rights; Black market; Regulation</i>	<i>Experts</i>	<i>161</i>	<i>1995-</i>
<i>Global Competitiveness Report</i>	<i>Civil service independence from politics; competence of public sector personnel; tax evasion;</i>	<i>Business Survey</i>		

	<i>effectiveness of police force</i>			
<i>World Development Report 1997</i> (www.worldbank.org/html/edi/gac/pubs.htm)	<i>Policy unpredictability; quality of government services; corruption and red tape; and judicial unpredictability</i>	<i>Business survey</i>	<i>69</i>	<i>1997</i>
<i>Transparency International (TI)</i>	<i>Corruption perceptions index</i>	<i>Aggregation</i>	<i>99</i>	<i>1995-</i>
<i>Kaufmann, Kray and Zoido-Lobaton (1999)</i>	<i>Graft; Rule of Law; Voice and Accountability; Political instability and violence; government effectiveness; regulatory burden</i>	<i>Business survey</i>	<i>160</i>	<i>1998-99</i>
<i>Freedom House</i> (www.freedomhouse.org)	<i>Political freedoms; Civil liberties</i>	<i>Experts</i>	<i>172</i>	<i>1972-</i>
<i>Contract-intensive Money Clague et al (1999)</i>	<i>Contract enforcement and property rights</i>	<i>Objective Measure</i>		
<i>Civil service employment and pay (Schiavo-Campo et al 1997 and forthcoming)</i>	<i>Variables on public sector pay and employment</i>	<i>Objective measure</i>	<i>80 to 100</i>	<i>1997 and 2000</i>
<i>Weberian comparative state data project</i>	<i>Various dimensions of bureaucratic structure and meritocracy</i>	<i>Qualitative responses from 126 country experts</i>	<i>35</i>	<i>1993-96</i>
<i>Polity 98 project</i>	<i>Descriptive measures of political structures and regime change</i>	<i>Objective measure; compilation</i>	<i>.....</i>	<i>1800-1986</i>

<i>Database of Political institutions (DPI) by Beck et al (2000)</i>	<i>113 variables on political institutions</i>	<i>Objective measures</i>	<i>177</i>	<i>1970-95</i>
<i>Political Constraint Index By Henisz (2000)</i>	<i>Number of independent branches of government with veto power and the distribution of preferences across and within these branches</i>	<i>.....</i>	<i>140</i>	<i>1960-</i>
<i>Policy volatility (World Bank)</i>	<i>An objective measure of policy coherence and predictability obtained from public expenditure data</i>	<i>Objective; calculated from expenditure data</i>	<i>90</i>	<i>.....</i>
<i>International Telecommunication Union (ITU)</i>	<i>Waiting time for telephone Lines</i>	<i>Objective measure</i>	<i>150 developing countries</i>	<i>1997-</i>
<i>Standard and Poor's DRI (Country Risk Review)</i>	<i>Indicators for government effectiveness, rule of law and corruption</i>	<i>Poll</i>	<i>106</i>	<i>1996-</i>
<i>Institute for Management Development/World Competitiveness Yearbook (www.imd.ch)</i>	<i>Several governance indicators</i>	<i>Objective data and perception surveys</i>	<i>47 (mostly developed)</i>	<i>1987-</i>
<i>Gallup International (www.gallupinternati</i>	<i>Frequency of cases of</i>	<i>Citizen Surveys</i>	<i>44</i>	<i>1997</i>

<i>onal.com/survey1.htm</i> l)	<i>corruption among public officials</i>			
-----------------------------------	--	--	--	--

Indikator governance yang digunakan untuk *Human Governance Index* (1999) dapat dilihat dibawah ini:

Tabel 4.2.

Indicators for Human Governance Index, 1999

No	Dimension	Indicator
1	<i>Economic Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Inflation</i> • <i>Overall budget deficit (% of GDP)</i> • <i>Current account deficit (% of GDP)</i> • <i>Public health expenditure (% of GDP)</i> • <i>Public education expenditure (% of GDP)</i> • <i>Ratio of official to parallel exchange rate</i>
2	<i>Political Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Corruption</i> • <i>Bureaucratic quality</i> • <i>Democratic accountability</i> • <i>Ethnic tension</i> • <i>Government stability</i> • <i>Law and order</i> • <i>Socio-economic conditions</i>
3	<i>Civic Governance</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Freedom of expression</i> • <i>Non-discrimination</i> • <i>Political participation</i> • <i>Rule of law</i>

Menurut Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi (2005) untuk mengukur *governance* ada 6 dimensi, yaitu:

1. *Voice and Accountability – measuring political, civil and human rights*
2. *Political Instability and Violence – measuring the likelihood of violent threats to, or changes in, government, including terrorism*
3. *Government Effectiveness – measuring the competence of the bureaucracy and the quality of public service delivery*
4. *Regulatory Burden – measuring the incidence of market-unfriendly policies*
5. *Rule of Law – measuring the quality of contract enforcement, the police, and the courts, as well as the likelihood of crime and violence*
6. *Control of Corruption – measuring the exercise of public power for private gain, including both petty and grand corruption and state capture*

Menurut UNDP (The United Nations Development Program, 1997) ada 14 prinsip *good governance*, masing-masing penjelasan terdapat empat belas prinsip yang dapat terhimpun dari telusuran wacana *good governance*, yaitu:

1. Wawasan ke Depan (*visionary*);
2. Keterbukaan dan Transparansi (*openness and transparency*);
3. Partisipasi Masyarakat (*participation*);
4. Tanggung Gugat (*accountability*);
5. Supremasi Hukum (*rule of law*);
6. Demokrasi (*democracy*);
7. Profesionalisme dan Kompetensi (*profesionalism and competency*);
8. Daya Tanggap (*responsiveness*);
9. Keefisienan dan Keefektifan (*efficiency and effectiveness*);
10. Desentralisasi (*decentralization*);
11. Kemitraan dengan Dunia Usaha Swasta dan Masyarakat (*private Sector and civil society partnership*);
12. Komitmen pada Pengurangan Kesenjangan (*commitment to reduce Inequality*);
13. Komitmen pada Lingkungan Hidup (*commitment to environmental protection*);
14. Komitmen Pasar yang Fair (*commitment to Fair Market*);

Ke-empat belas prinsip *good governance* secara singkat dijelaskan sebagai berikut:

1. Tata pemerintahan yang berwawasan ke depan (visi strategis), Semua kegiatan pemerintah di berbagai bidang dan tingkatan seharusnya didasarkan pada visi dan misi yang jelas dan jangka waktu pencapaiannya serta dilengkapi strategi implementasi yang tepat sasaran, manfaat dan berkesinambungan.
2. Tata pemerintahan yang bersifat terbuka (transparan), Wujud nyata prinsip tersebut antara lain dapat dilihat apabila masyarakat mempunyai kemudahan untuk mengetahui serta memperoleh data dan informasi tentang kebijakan, program, dan kegiatan aparatur pemerintah, baik yang dilaksanakan di tingkat pusat maupun daerah.
3. Tata pemerintahan yang mendorong partisipasi masyarakat, Masyarakat yang berkepentingan ikut serta dalam proses perumusan dan/atau pengambilan keputusan atas kebijakan publik yang diperuntukkan bagi masyarakat, sehingga keterlibatan masyarakat sangat diperlukan pada setiap pengambilan kebijakan yang menyangkut masyarakat luas.
4. Tata pemerintahan yang bertanggung jawab/ bertanggung gugat (akuntabel), Instansi pemerintah dan para aparturnya harus dapat mempertanggungjawabkan pelaksanaan kewenangan yang diberikan sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya. Demikian halnya dengan kebijakan, program, dan kegiatan yang dilakukannya dapat dipertanggungjawabkan.

5. Tata pemerintahan yang menjunjung supremasi hukum, Wujud nyata prinsip ini mencakup upaya penuntasan kasus KKN dan pelanggaran HAM, peningkatan kesadaran HAM, peningkatan kesadaran hukum, serta pengembangan budaya hukum. Upaya-upaya tersebut dilakukan dengan menggunakan aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas, serta tidak tunduk pada manipulasi politik.
6. Tata pemerintahan yang demokratis dan berorientasi pada konsensus, Perumusan kebijakan pembangunan baik di pusat maupun daerah dilakukan melalui mekanisme demokrasi, dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif. Keputusan-keputusan yang diambil antara lembaga eksekutif dan legislatif harus didasarkan pada konsensus agar setiap kebijakan publik yang diambil benar-benar merupakan keputusan bersama.
7. Tata pemerintahan yang berdasarkan profesionalitas dan kompetensi, Wujud nyata dari prinsip profesionalisme dan kompetensi dapat dilihat dari upaya penilaian kebutuhan dan evaluasi yang dilakukan terhadap tingkat kemampuan dan profesionalisme sumber daya manusia yang ada, dan dari upaya perbaikan atau peningkatan kualitas sumber daya manusia.
8. Tata pemerintahan yang cepat tanggap (responsif), Aparat pemerintahan harus cepat tanggap terhadap perubahan situasi/kondisi mengakomodasi aspirasi masyarakat, serta mengambil prakarsa untuk mengatasi berbagai masalah yang dihadapi masyarakat.
9. Tata pemerintahan yang menggunakan struktur & sumber daya secara efisien & efektif, Pemerintah baik pusat maupun daerah dari waktu ke waktu harus selalu menilai dukungan struktur yang ada, melakukan perbaikan struktural sesuai dengan tuntutan perubahan seperti menyusun kembali struktur kelembagaan secara keseluruhan, menyusun jabatan dan fungsi yang lebih tepat, serta selalu berupaya mencapai hasil yang optimal dengan memanfaatkan dana dan sumber daya lainnya yang tersedia secara efisien dan efektif.
10. Tata pemerintahan yang terdesentralisasi, Pendelegasian tugas dan kewenangan pusat kepada semua tingkatan aparat sehingga dapat mempercepat proses pengambilan keputusan, serta memberikan keleluasaan yang cukup untuk mengelola pelayanan publik dan menyukseskan pembangunan di pusat maupun di daerah.
11. Tata pemerintahan yang mendorong kemitraan dengan dunia usaha swasta dan masyarakat, Pembangunan masyarakat madani melalui peningkatan peran serta masyarakat dan sektor swasta harus diberdayakan melalui pembentukan kerjasama atau kemitraan antara pemerintah, swasta, dan masyarakat. Hambatan birokrasi yang menjadi rintangan terbentuknya kemitraan yang setara harus segera diatasi dengan perbaikan sistem pelayanan kepada masyarakat dan sektor swasta serta penyelenggaraan pelayanan terpadu.
12. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pengurangan kesenjangan, Pengurangan kesenjangan dalam berbagai bidang baik antara pusat dan daerah maupun antardaerah secara adil dan proporsional merupakan wujud nyata prinsip pengurangan kesenjangan. Hal ini juga mencakup upaya menciptakan kesetaraan dalam hukum (equity of the law) serta mereduksi berbagai perlakuan diskriminatif yang menciptakan kesenjangan antara laki-laki dan perempuan dalam kehidupan bermasyarakat.
13. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada lingkungan hidup, Daya dukung lingkungan semakin menurun akibat pemanfaatan yang tidak terkendali.

Kewajiban penyusunan analisis mengenai dampak lingkungan secara konsekuen, penegakan hukum lingkungan secara konsisten, pengaktifan lembaga-lembaga pengendali dampak lingkungan, serta pengelolaan sumber daya alam secara lestari merupakan contoh perwujudan komitmen pada lingkungan hidup.

14. Tata pemerintahan yang memiliki komitmen pada pasar, Pengalaman telah membuktikan bahwa campur tangan pemerintah dalam kegiatan ekonomi seringkali berlebihan sehingga akhirnya membebani anggaran belanja dan bahkan merusak pasar. Upaya pengaitan kegiatan ekonomi masyarakat dengan pasar baik di dalam daerah maupun antar daerah merupakan contoh wujud nyata komitmen pada pasar.

4.3. Pengukuran indeks *governance* di Indonesia

Penelitian ini bermaksud untuk menganalisis, apakah selama ini pengukuran yang digunakan sudah tepat, mengingat maraknya kasus KKN di Indonesia. Peneliti masih meragukan indeks *governance* yang telah ditetapkan di Indonesia, peneliti menganalisis bahwa perlu indeks *governance* yang telah ada selama ini, dan penerapan yang belum seutuhnya. Prinsip *good governance* menurut BPK (2003) hanya ada tiga, yaitu (1) Transparansi (*transparency*); (2) Akuntabilitas (*accountability*); dan (3) Partisipasi (*participation*). Peneliti berpendapat bahwa prinsip *governance* seperti yang terdapat pada UNDP dapat seluruhnya diterapkan di Indonesia.

Manfaat diterapkan *Good Governance* adalah berkurangnya secara nyata praktik KKN di birokrasi. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel. Terhapusnya peraturan perundang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Dengan penerapan *governance* yang baik akan dapat mewujudkan pemerintahan yang bersih, profesional, responsif, dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) serta RPJP (Rencana Pembangunan Jangka Panjang). Untuk mewujudkan *Good Governance*, membutuhkan komitmen kuat, daya tahan dan waktu yang tidak singkat, diperlukan pembelajaran, pemahaman, serta implementasi nilai-nilai pemerintahan yang baik pada seluruh stakeholder. Perlu adanya kesepakatan bersama serta rasa optimistik yang tinggi dari seluruh komponen bangsa bahwa pemerintahan yang baik dapat diwujudkan demi mencapai masa depan bangsa dan negara yang lebih baik.

V. KESIMPULAN

Ada tiga pilar utama yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan *good governance*, yakni: Negara/pemerintah (*the state*), masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil (*civil society*), dan pasar atau dunia usaha. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan dan interaksi yang setara dan sinergik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan (*trust*), transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, *Good governance* yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.

Manfaat diterapkan *Good Governance* adalah berkurangnya secara nyata praktik KKN di birokrasi. Terciptanya sistem kelembagaan dan ketatalaksanaan pemerintahan yang bersih, efisien, efektif, transparan, profesional dan akuntabel. Terhapusnya peraturan perundang-undangan dan tindakan yang bersifat diskriminatif terhadap warga negara, kelompok, atau golongan masyarakat. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik. Terjaminnya konsistensi dan kepastian hukum seluruh peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Diperlukan penelitian untuk mengukur ketelitian Pemerintah secara transparansi serta keterulangan/ketangguhan dari indikator *governance*. Dalam hal apapun, indikator yang berbeda akan menimbulkan dilema pilihan yang nyata untuk peneliti. Diharapkan nantinya akan diperoleh indikator dan prinsip *governance* yang lebih baik bagi negara kita

DAFTAR PUSTAKA

- Adeel Malik, 2002, *State of the Art in Governance Indicators*, Occasional Paper. Background paper for HDR
- Agoes, Sukrisno. 2004. Auditing (pemeriksaan akuntan) oleh Kantor Akuntan Publik. Edisi kedua, Jakarta. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia
- Chowdhury, Riazur R., John Innes, & Reza Kouhy., 2005, *The Public Sector Audit Expectations Gap in Bangladesh*, Managerial Auditing Journal, Vol. 20, No. 8, pp. 893-908

- Dwipayana, AAGN Ari dan Eko, Sutoro. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: *Institute for Research and Empowerment (IRE)*
- Kaufmann, D., A. Kraay, and P. Zoido-Lobaton. 1999a. 'Aggregating governance indicators.' *Policy Research Working Paper 2195*. Washington, D.C.: The World Bank.
- _____. 1999b. 'Governance matters.' *Policy Research Working Paper 2196*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Knack, Steve and Nick Manning. 2000a. 'A user's guide to operationally-relevant governance indicators.' Processed. The World Bank, Washington, D.C.
- _____. 2000b. 'Why is it do difficult to agree on governance indicators.' Unpublished Draft, The World Bank, Washington, D.C.
- Knack, S. and P. Keefer. 2000. 'Polarization, politics, and property rights: links between inequality and growth.' *Policy Research Working Paper 2418*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Krina, Loina Lalolo P. 2003. *Prinsip, Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*. Sekretariat Good Public Governance, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Jakarta
- LAN dan BPKP, 2000, *Akuntabilitas dan Good Governance*, Modul 1 dari 5 Modul Sosialisasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah. Jakarta: Penerbit LAN
- Mardiasmo, 2004, *Akuntansi Sektor Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta : Penerbit Andi
- Meuthia Ganie-Rochman dalam artikel berjudul "Good governance : Prinsip, Komponen dan Penerapannya", yang dimuat dalam buku HAM : Penyelenggaraan Negara Yang Baik & Masyarakat Warga, (2000), Jakarta: Komnas HAM.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company. Inc. <http://gateway.brint.com>
- UNDP, 2000. *Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan*", dalam buletin informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia
- Peters, B. G. and J. Pierre. 1998. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2: 223-243.

- Rosenbloom, David H., Robert S. Kravchuk, 2005, '*Public Administration' Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*, Six Edition, International Edition, McGraw-Hill, Inc, New York.
- Rusliyawati dan Abdul Halim ,2007, *Penginvestigasian Audit Expectation Gap Pada Sektor Publik*, Proseding SNA 8, Padang
- Stoker, G. 1998. "*Governance as Theory: Five Propositions.*" *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 1: 17-28.
- Soepomo Projojono, 2000, *Definisi Akuntan sektor Publik Dalam Upaya Penciptaan Good Government Governance*, Kongres Nasional Akuntansi IV, Jakarta, Ikatan Akuntan Indonesia.
- Sulistoni, Gatot dan Hendriadi. 2004. *Anggaran Tak Sampai*. Nusa Tenggara Barat: Diterbitkan oleh Solidaritas Masyarakat Transparansi
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 2000. *Good Governance* (Paradigma Baru Manajemen Pembangunan). Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia. UI-Press